

## A VÁROSOKRA ALAPOZOTT TERÜLETPOLITIKA KONCEPCIONÁLIS MEGALAPOZÁSA

(Conceptional Establishment of Town Based Regional Politics)

FARAGÓ LÁSZLÓ

*Kulcsszavak:*

településpolitikai várospolitika policentrizmus növekedési pólusok növekedési centrum régió-központ területi tervek OTK

*E tanulmányban előzetesen tisztázni kívánom, hogy melyek lehetnek a megújított (valójában „retro”) területpolitika régen tudott, de átmenetileg háttérbe szorult alapjai. Miként lehet integrálni a város–falukategóriákat, és a városokra koncentrált fejlesztéspolitikának melyek a regionális gazdaságtani alapjai. Ezt követően áttekintem az EU területpolitikájának témánkat érintő hangsváltozásait. A magyar előtörténet tárgyalásával azt kívánom bemutatni, hogy a mai megválaszolandó kérdések nem új keletűek, történelmi adósságokra kell 21. századi válaszokat adni. A „retro” területfejlesztési politika újdonsága, hogy középpontjában a városrégiókra alapozott, policentrikus fejlesztés áll, amely újszerűen integrálja a vidéket, ezáltal feloldja a korábbi város–faluk dichotómiát. A koncentrált decentralizációt az elérhetőség (a hozzáférhetőség) javítása kell hogy kísérje.*

Vitapartnereimtől, diákjaimtól meg szoktam kérdezni, hogy a városoknak vannak-e régiók<sup>1</sup>, vagy a régióknak vannak-e (kijelölhető) központjaik? A válaszokból tudni lehet, hogy ki milyen területpolitikai elveket vall, a térhasználatokból, a települési funkciókból alulról építi-e fel a térstruktúrát, vagy a központi feladatokat elosztásában gondolkodva fentről lefelé haladva „regionalizál”.

Az elmúlt két évtized területpolitikájának legnagyobb hibája az volt, hogy felborult a területfejlesztés belső egyensúlya, nem a súlyának megfelelő figyelmet kapott a városfejlesztés. Ma már könnyen belátható, hogy az uniós területpolitikának is csak egy eleme a régió, és a versenyképesség megteremtésében, a Lisszaboni stratégia megvalósításában a városoknak kiemelt szerepet kell biztosítani. Az ESDP prioritásai, politikai opciói sugallják, és a 2007–2013-ra vonatkozó tervezési iránymutatások megkövetelik a városi (urbánus térségi) dimenzió megjelenítését, kezelését. Elkerülhetetlen a magyar területpolitika megújítása, és ennek során tovább nem halasztható a városfejlesztés erősítése és megjelenítése a kormányzati struktúrában, és a városoknak nagyobb szerepet kell kapniuk a fejlesztési döntéshozatalban.

### *A város és vidékének integrációja az urbanizáció újabb szakaszában*

A városok egyre növekvő mértékben koncentrálnak és használják fel a fejlesztési forrásokat, és ennek eredményeként a teljesítmény (számbavétele) is ott jelentkezik. A vidék „tartalma” megváltozik, a hagyományos város–faluk diszjunkció értelmét veszti és a városokhoz integrálódott „vidéki” települések (falvak/községek) közvetett módon hozzájárulnak az egész térség fejlődéséhez.

Általában arról folyik a diszkusszió, hogy mi a falu és a város, a vidék és a városias területek közötti különbség. Fordítsuk meg a kérdést, és nézzük meg, hogy mi bennük a közös, a különbségek ellenére miként részei az egységes településrendszernek. A településhálózat *történelmi kategória*, amely a mindenkori konkrét társadalmi-gazdasági formák által meghatározva létezik, így a város és a falu megkülönböztetése, egymásra vonatkoztatása is korszakonként változik. Mindkettő formailag embercsoportok *lakóhelye*, a társadalmi lét *helyhez kötött* objektívációinak *lokális* együttese, lényegét tekintve társadalmi képződmény.

A lokalitás, a kisléptékű térhasználatok együttese, amely legjobban az *életvilág* (Habermas) kategóriájával írható le, amely az *ember mindennapi életének világa*, olyan „jelenségtér”, amelyet az ember saját céljainak megfelelően egyre nagyobb mértékben alakít, folyamatosan újrakonstituál. Ez azt jelenti, hogy egyének, családok és azok különböző csoportjai számára más és más. Vannak, akiknek a térhasználata a lakott település töredékére terjed ki, és vannak, akik egységként használnak több települést, például kihasználják a kisebb falusias település előnyeit, mint lakóhely, a városban dolgoznak és nap mint nap igénybe veszik a központi város különböző szolgáltatásait.

A város és a falu elkülönülése – egyidejű létrejötte – a társadalmi munkamegosztás fejlődésének és *egy koncentrációs folyamatnak az eredménye*. A globalizáció hatására a települések közötti funkciómegosztás is átalakul. Például ma már nem igaz a korábbi tétel, miszerint a meghatározó vidéki gazdasági tevékenység a mezőgazdaság. Ma már a „falusi” lakosságnak is csak kb. 10–15%-a él kizárólag mezőgazdaságból, 25–35%-a helyi feldolgozóiparban és szolgáltatásokban dolgozik, és a munkavállalók fele számára a városok nyújtanak munkalehetőséget.

A jövőben a falvak, a falusias térségek fejlődését egyre inkább a központi városok és az azokhoz fűződő kapcsolataik határozzák meg. Az erős városok által dominált vidéki térségek, az urbánus kistérségek fejlődését a város által generált urbanizációs trendek határozzák meg. Az alapvetően vidékies (rurális) kistérségekben, ahol a város is döntően a vidéki gazdaság közigazgatási, szolgáltató központja, ott a városokban is a vidéki térség igényei dominálnak, a város a vidéke függvényében, annak szükségletei szerint fejlődik. Ma már egyre inkább értelmét veszti a városok és a falvak hagyományos elveken alapuló elválasztása és fejlesztésük külön kezelése. Az urbánus és rurális folyamatok egyre nehezebben elválaszthatók, és a fejlődési trendeket ezek integrációja határozza meg. A városokban történtek soha sem voltak értelmezhetőek a környező rurális tértől függetlenül. A szuburbanizációnak, a dezurbanizációnak vagy a counter-urbanizációnak mind közvetlen vonatkozásai voltak és vannak a környező „falvakra”. Ezt jelöli a „rurbanizáció” fogalma, vagy a széles értelemben vett urbanizáció újabb szakasza, de beszélhetünk akár poszturbanizációról is. Például Budapest elmúlt évben tapasztalt népességvesztésének döntő része a környékre való kiköltözést jelentette, de ezek az emberek továbbra is Budapesten dolgoznak, és ott látják el őket (köz)szolgáltatásokkal.

A falusi települések egyre nagyobb hányadát a „post-produktivitás” jellemzi. Egyre kisebb arányban állítanak elő hagyományos termékeket és inkább lakóhelyi, rekreációs, üdülési, tájfenntartási stb. funkcióik erősödnek. A város–falu kapcsolatrendszer sem a hagyományos mezőgazdasági és ipari termékek cseréje, napi mozgása határozza meg.

A ma oly „divatos” versenyképesség szempontjából is fontos a város és vidékének együtt kezelése. A (köz)szolgáltatások vonzáskörzete, a kisvállalkozások jelentős részének elsődleges piaca a város és vidékét tartalmazó városrégió/kistérség, amely jelentős részben a munkaerő-vonzáskörzetet is jelenti. A város nem környékével rivalizál, és a falvaknak sem ellensége a központi hely, a város, mint azt a rendszer-váltást követően sok kistérségi társulás gondolta. Együtt tagolódnak be a különböző szintű hálózatokba, a magasabb szintű város környékét is magasabb szintre emeli, a hanyatló város rontja környékének az esélyeit is.

A fenntartható fejlődés eszmerendszere, az ehhez kapcsolódó gazdaság, a környezetipar is erősíti a város és környékének kapcsolatát. E téren új együttműködési lehetőségek kínálkoznak. Ilyen területek pl. a hulladékkezelés, az ivóvízellátás, az energiagazdálkodás stb. Ez utóbbi új lehetőségeket teremt az együttműködésre. Például a város energiaszükségletét teljes egészében „importból” is biztosíthatja, de megtermelheti számára a környező rurális terület. Egy erőmű, egy távfűtést biztosító vállalat használhat gázt, szenet, de akár fát, biomasszát is, így a vidéki lakosság energiaültvényeken megtermelheti az energiaszükséglet egyre növekvő részét, és a városokban termelődő hulladékból előállított komposzt javíthatja az energiaültvények termőföldjét. Egy lakás éves fűtéséhez 0,7 hektáron – akár a hagyományos mezőgazdaságból kivont rossz minőségű földön is – megtermelhető a biomasszához szükséges növényzet. Ezáltal a központi város keresletet teremt a vidék számára, munkahelyeket tart fent a vidéken.

A kistérségi együttműködés nem egyirányú kapcsolatot jelent, nem csak az lehetséges, hogy a város ellátja a vidéken gazdaságosan nem biztosítható, így többnyire hiányzó funkciókat, hanem a specializáció és funkciómegosztás révén akár arra is lehetőség kínálkozik, hogy valamely funkciót az adott falu teljesítse az egész funkcionális városi körzet számára. Városaink többsége is kis lélekszámú, így számos szolgáltatás hatékony előállításához nincs meg a kritikus tömeg. De a városban vagy a városkörnyéken koncentráltan elhelyezett üzemekben gazdaságosabban lehet előállítani szolgáltatásokat az egész térség számára, mintha azt mindenki külön-külön állítaná elő. Ez különösen igaz a falvakra, ott a lélekszám lehetetlenné teszi a gazdaságossági követelmények teljesítését. Mindezzel nő a vidék népesség megtartóképesége, a város és vidékének versenyképessége, mégpedig fenntartható módon. A város és térsége együtt tesz eleget a komplexitás elvének.

A falvak a hagyományos mezőgazdasági funkciójukat elvesztve (szűkítve és átalakítva) más új funkciót is teljesíthetnek. Többek között:

- lakóhely,
- üdülőhely,
- napi rekreáció, pihenés,
- ipartelepítés,
- közszolgáltató vállalatok, intézmények telephelye, (szennyvíztelep, hulladéklerakó, kórház, szanatórium, idősek otthona stb.),
- tájfenntartás, „természetvédelem”, ökológiai egyensúly biztosítása stb.

### *A városi központokra koncentráló fejlesztéspolitika alapjai*

A történetileg változó sajátos funkciók a nagyobb, a jobb földrajzi, geopolitikai elhelyezkedésű településekbe *koncentrálódnak*, így ezek a települések nemcsak a helybeliek különböző igényeit képesek teljesíteni, hanem a falvakban élőkét is. E funkciókat ellátó településeket „szokás” központi helyeknek, városoknak nevezni. Ezek különböző módon, egyre növekvő mértékben meghatározzák a hatókörükbe eső kisebb, a kevésbé jó pozícióval rendelkező települések, a falvak lehetőségeit. A nagyobb tömeg, az erősebb, egymást is segítő hatalmi tényezők, a meglévő kapacitások olyan fejlődési potenciálok, amelyek a további koncentráció alapját is adhatják. A tovább növekvő városok kiemelkednek a városi hierarchiából is, és többszintű városi struktúra alakul ki. A fokozatosan koncentrálódó és egyre strukturáltabbá váló településhálózat „elemi szintjén” lévő települések (falvak) és városok között mára egyre inkább elmosódnak a hagyományos különbségek, meghatározó a méret, az elhelyezkedés és a sajátos potenciál, és inkább a betöltött funkcióik különböztetik meg őket egymástól, mint a klasszikus város–falú (foglalkoztatási szerkezet, életmód stb.) kettősség. Csökken az urbánus és a rurális életmód közötti különbség, és *új struktúraalkotó elemek jelennek meg*. Egyének, családok és társadalmi csoportok determinációja különböző, fejlődésnek azt nevezhetjük, hogy egyre többen élhetnek a szabad lakó- és munkahelyválasztás lehetőségével.

A történeti fejlődés során már kialakultak azok a központi helyek, amelyek rendelkeznek meghatározó fejlesztési potenciálokkal, ezek empirikus-analitikus megközelítésben leírhatók. *Tudatosan, politikai elhatározásból* is kijelölhetünk olyan településeket, téregységeket, amelyeknek a jelenleginél több/más feladatot, funkciókat szánunk a térstruktúrában. A gazdaság élénkítését segítő fejlesztéseket meghatározott településekbe koncentrálna növekedési pólusokat és centrumokat hozhatunk létre, amelyekről azt várjuk, hogy a gazdasági növekedés motorjai legyenek, integrálják környezetüket, és a fejlődés multiplikátor hatása érzékelhető legyen azok szűkebb és tágabb környezetében is. Vagy/és elvárhatjuk azt is, hogy megfelelő szolgáltatásokkal lássák el természetes vagy adminisztratív körzetüket. Azaz egy kívánatos állapottal vetjük össze a jelenlegi helyzetet, és ennek megfelelően jelöljük ki a fejlesztések alanyait és azok tartalmát. Természetesen e fejlesztéspolitikai kategóriába tartozó települések is csak a már meglévő fejlődési potenciálok és törvényszerűségek ismeretében jelölhetők ki. A tudatos fejlesztés a meglévő adottságokra épít, de a hiányok kiküszöbölésére, a problémák megoldására és az akkor még nemlétező dolgok létrehozására irányulnak.

A tudatos beavatkozás irányulhat egy-egy beavatkozási területre, településre, de európai, nemzeti és regionális szinten a policentrikus, azaz *több-, sokközpontú fejlesztéspolitikát kell követni*. A poli-<sup>2</sup> előtag arra utal, hogy a fejlesztés többirányú, megosztják a funkciókat és a forrásokat a különböző feladatok és települések között. Ma a szubszidiaritás elve alapján történő decentralizáció hangsúlyozásakor hajlamosak vagyunk a szöösszetételnek csak az első tagjára (poli-) koncentrálni, és a *centrikus* második tagról megfeledkezünk, pedig a *központi*, a középben levő, a

kiemelkedő súlyú és jelentőségű ugyanolyan fontos. A policentrizmusban, az erre épülő politikában és gyakorlatban nem csak a decentralizáció, hanem a központokra (nem egyre vagy egynéhányra, hanem többre), a *meghatározó potenciálokra való koncentrálás, a fejlesztések centrális irányultsága is benne van*. A kiegyensúlyozottabb térszerkezet kialakítására irányuló politika, a szubszidiaritás elvének érvényesítése sem tudja megkerülni a (hierarchikus) struktúrákban való gondolkodást, ahol a különböző elemek nagyságrendje, funkciói mások (eltérőek). Természetesen az egyes elemek minősítésében lényeges különbség lehet.<sup>3</sup>

A városokra koncentráló megközelítés elméleti alapjai több mint száz évre nyúlnak vissza, a *policentrikus városfejlesztés számos teória összegzésének tekinthető*.

Marshall (1920<sup>4</sup>), a neoklasszikus közgazdaságtan jeles képviselője felhívta a figyelmet arra, hogy ha több cég, intézmény egy helyre települ, lokálisan koncentrálódik, akkor azok együttlétezése nem csak a belső gazdaságosságra van hatással, hanem a külső gazdaságosság révén mindenki további haszonra tesz szert. A *pozitív lokális externáliák* jelentős fejlesztő erők, hatnak a cégek telephelyválasztására és a lokális technológiai extern hatásokból a kis- és közepes vállalkozások is profitálnak. A *kritikus tömeg* elérése felelőssé, felgyorsítja, beindítja az adott helyen/régióban a fejlődést, ami további növekedést generál. E teória több olasz és angol ipari körzet fejlesztésénél<sup>5</sup> beigazolódott. Az ismert esetekben a *pozitív külső externáliák érvényességi területe* a napi ingázási körzet, a napi hozzáférési terület (város és környéke).

A *christalleri* alapgondolat aligha cáfolható: kisebb számú lakosságot ellátó (alap) funkciókat, helyben célszerű és szükséges biztosítani, míg más (ritkábban igénybevett) funkciók, szolgáltatások – az elvárt színvonalon és gazdaságosan – csak nagyobb népesség ellátása esetében valósíthatók meg, így telepítése a központi helyekre (pl. régióközpontokba) ésszerű. Ennek megfelelően a funkciók száma és „fontossága” szerint a települések *funkcionális kategóriákba sorolhatóak*. A *központi helyek* a körzetükbe tartozó településeket is ellátják szolgáltatásokkal. A nagyobb népességet ellátó – funkcionálisan „magasabb szintű” – települések több kisebb népességszámot ellátó, kevesebb funkcióval rendelkező körzetet fednek le. E struktúra szükségszerűen hierarchikusan épül fel, ami gyakran kritikát vált ki a hálózati együttműködések „híveiből”. Az „oszthatóság és oszthatatlanság” és a méretgazdaságosság elve is a központi helyek elméletét erősíti.

Minden valóságos településhálózat – így a magyar is – különböző nagyságú településekből áll. Könnyen belátható az is, hogy a magasabb szintű funkciókat nagyobb népességű településekre célszerű telepíteni, ezzel lehet az utazási szükségleteket minimalizálni, társadalmi szinten a hatékonyságot növelni. *Csak azonos nagyságrendű települések között van értelme azonos szintű funkciókat megosztani*. Ha például a Dél-Dunántúlon a regionális funkciókat megosztanák Pécs, Kaposvár és Szekszárd között, akkor a két kisebb városba telepített funkciók igénybevétele utazási/szállítási többletköltségekkel jár(na).

Kétségtelen tény az is, hogy ma már néhány szolgáltatás teljesítése nem jár fizikai mozgással, így ezek bárhová telepíthetők, ahol megfelelő színvonalon el tudják azt látni. Ezekben az esetekben a különböző szolgáltatást nyújtók fizikai közelsége,

közvetlen kapcsolattartási lehetősége járhat előnyökkel. A magasabb szintű szolgáltatások profitálnak az egyetemekkel és más hasonló cégekkel való kapcsolattartás lehetőségéből. A már megtelepült szolgáltatások tehetetlenségi nyomatóka, a potenciális munkaerőbázis, a képzés, a többi szolgáltatás igénybevételi lehetőségei és potenciális piaca mind a centrumtelepülések helyzeti előnyét növelik („kölsönhatás”, „gazdasági erőter”). Az is a központi helyekre való telepítés, a koncentráció mellett szól, hogy a magasabb szintű szolgáltatások igénybevétele először a fejlettebb központokban jelentkezik, és később terjed lefelé a településhierarchián.

A *christalleri* gondolatmenetből az is következik, hogy nem szabad adott népességszámot ellátó szolgáltatások/funkciók további koncentrációját elősegíteni, mert az esetleges mikroökonómiai szintű nyereséget elviszi a hozzáférési (közlekedési) többletköltség. Az egymással konkuráló szolgáltatások (pl. kereskedelem) esetében számolni kell a „taszító hatással”, ami ugyancsak erősíti a több helyre való széttelepülést. Tehát ezekben az esetekben a kritikus tömegű fogyasztókra való telepítés kívánatos, ami hasonló fejlesztéseket igényel több településen.

A *christalleri* modellt sokan bírálták merevsége, túlzott sematizálása miatt, mégis számos településhálózat-fejlesztési politikának, koncepciónak és gyakorlatnak ez az alapja. A kritikák jelentős része abból fakadt, hogy olyan dolgokra is „ráhúzták” e sémát, amire nem alkalmazható. *Christaller* idejében a gazdasági tér a mezőgazdaságot és egyre növekvő mértékben az ipart jelentette. Így az akkori kritika, miszerint az elmélet általánosságban nem igaz az ipartelepítésre, alapvetően ingatta meg az alkalmazhatóságot. De mára a GDP nagyobb hányadát a terciér szektor állítja elő, és e vita további pikantériája, hogy az elmúlt évtizedekben empirikusan is megfigyelhető, hogy a korszerűbb, magasabb szintű technológiát képviselő vállalatok is a nagyobb, magasabb szintű, kategóriájú településekre koncentrálódnak. A másik gyakori hibaforrás, hogy statikusan kezelik a szintek funkcióit, az azokhoz tartozó szolgáltatási köröket, amikor azok térben és időben változóak. Nem szabad mereven kezelni a népességekategóriákat és speciális esetekben más ismérveket kell használni (pl. vásárlóerő). *Közigazgatási, kereskedelmi, szolgáltatási funkciók elvárt színvonalon történő hatékony teljesítése igazolja a hierarchikus többszintű „központi hely” modellt.* De a kváziazonos szintű központi helyek egy horizontális hálózat elemei is. E többközpontú hálózatok egymásra épülő vertikális rendszereként is felfoghatók. Így a vertikális hierarchia hálózatok hierarchiája, amely lefedheti viszonylag egyenletesen is a teret, illetve hiányok is lehetnek. Ilyenkor a magasabb vagy alacsonyabb háló integráns részei láthatják el a kimaradó szint funkcióit.

A növekedési pólusok elmélete az ötvenes, hatvanas évekig nyúlik vissza (*Perroux 1955; Boudeville 1966 stb.*). A gyakorlati alkalmazására is ismerünk példákat a világ legkülönbözőbb területeiről, a legkülönbözőbb társadalmi-gazdasági berendezkedésű országokból. Alkalmazása nem jelenti a központi hely elmélet elvetését. Sőt kiküszöbölheti a *christalleri* elmélet egyik hiányosságát, nevezetesen hogyan fejlődhet egy település egy magasabb funkcionális szintre, illetve a spontán fejlődés hiátusai tudatos fejlesztéssel miként pótolhatóak. E teória is a marshalli alapokon építkezik: hipotézise, hogyha elérjük, hogy a különböző gazdasági és

egyéb szereplők egymást erősítő módon hatnak egymásra, akkor az további növekedést indukál. Az újdonságokat (innovációkat) jelentő *motorikus egységek* igénylik a más gazdasági egységekkel való kooperációt és ezek összessége, nagyságrendük, vezető pozícióik stb. révén lökésszerű növekedést indukálhatnak. Ha ez a fejlődés spontán módon nem megy végbe, de a feltételek adottak hozzá, akkor külső forrás hozzáadásával megindítható a folyamat, amely multiplikátor hatást fejt ki környezetében. Ismertek a hagyományos ipari vertikumra építő ágazati típusú növekedési/fejlesztési pólus teóriák és eszközök és a területi típusúak, amelyek a térbeli közelségre építik a kooperációs lehetőségeket és az ipari tényezőkön kívül kiterjesztik a potenciális együttműködők körét más szférákra (pl. oktatás, közigazgatás stb.) is. E megközelítés újabb elméletei a területi klaszterek fejlesztésére építenek.

Elsősorban a harmadik világ fejlesztési projektjeiben alkalmazták a „big push” teóriát, amely térben koncentrált több nagy beruházás segítségével kívánt lökést adni a fejlődésnek. Megfelelő nagyságrenddel, kritikus tömeggel és komplexitással próbálták az önfenntarthatóságot biztosítani.

*Boudeville* (1966) felfogásában a növekedési centrum olyan magas ipari potenciállal rendelkező központi település, ahol a dinamikus ágazatok sokasága van egyszerre jelen, és ezek hatása az egész agglomeráció növekedésére kihat. Sokak szerint a koncentráció természetes folyamat, mert a növekedési centrumok vezérágazatai elsősorban a centrumokban és a környezetükben működő más tevékenységekre gyakorolnak multiplikátor hatást.

*Pottier* (1963) nem a növekedési pólusokra, hanem a megfelelő közlekedési kapcsolatokkal rendelkező fejlődési tengelyekre hívta fel a figyelmet. Magyarországon is megfigyelhető, hogy az autópálya-, autótűt-építések követte a külföldi működőtőke- letelepedés, a GDP/fő növekedés és a munkanélküliség csökkentése. Ez felhívja a figyelmet a nagyvárosok közötti és a városok és térségük közti komplex elérhetőség fontosságára.

*Myrdal* (1957) kumulatív oksági modellel magyarázza hogy bizonyos területeken a növekedés, míg máshol „zsugorodás” megy végbe. (E két jelenség összefüggésben áll egymással.) Gyakori, hogy a centrum „elszívja” a mobil termelési tényezőket a periferiáról és növekedése részben ebből származik. Ez igaz lehet a főváros és a vidék, a nagyvárosok vagy akár a Balaton és hinterlandja vonatkozásában is. Az új típusú fejlesztésnél feladat, hogy oly módon induljon be több ponton a fejlődés, hogy a „backwash” hatást minél inkább kiküszöböljük, és a növekedés önjáróvá válását követően a városok által integrált területek is fejlődésnek induljanak a „spread” vagy „szivárgási” (*Hirschmann*) hatás révén.

*Krugman* (1991) ugyancsak *Marsall* elméletét elevenítette fel, és bemutatta, hogy a városok növekedése részben a növekvő méretgazdaságosságból (növekvő skáláhozadékból) ered. Kísérletet tett a központi hely elmélet és a gazdasági-bázis elméletek integrációjára, és ennek megfelelően írta le a nemzetközi gazdasági folyamatoknak a városrendszerekre gyakorolt hatását. *Krugman* döntően makrogazdasági megközelítésben vizsgálta a folyamatokat, és felülről jutott el a regionális klaszterekig.

Porter (1990) mikroökonómiai megközelítésből is az *agglomerációs előnyöket* hangsúlyozza. Rámutatott, hogy a globális piaci szereplők versenyelőnyei is az új típusú termelési tényezők *földrajzi koncentrációjából*, a lokális/területi klaszterekből táplálkoznak. A különböző gazdasági szereplők és intézmények térbeli sűrűsödése, agglomerálódása, a „hazai bázis” az, amely megfelelő hatékonyságot biztosít. Ezek az együttműködések legtöbbször a nagyvárosokon, azok agglomerációin belüli gazdasági egységek, intézmények közötti kooperációk. Porter ezeket a klasztereket tekinti a mikroökonómia alapegységeinek, és nem az egyes vállalatokat.

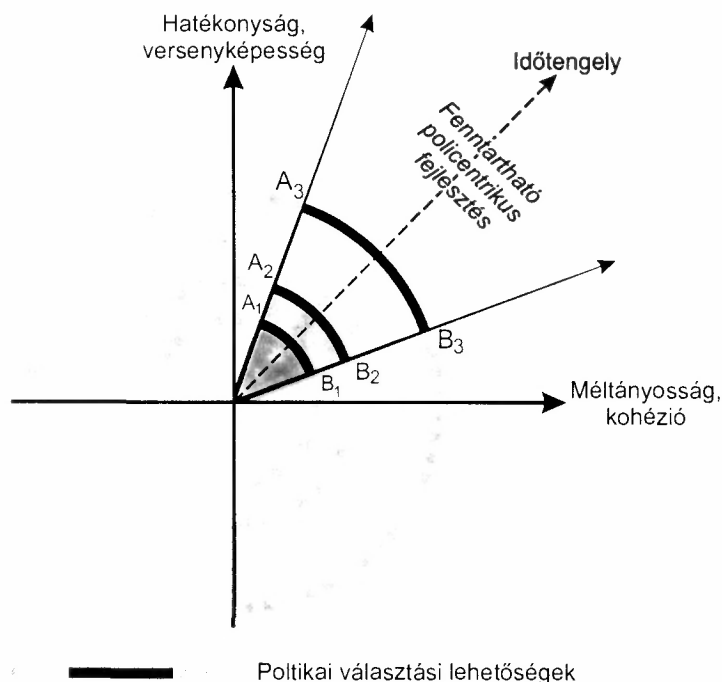
A magyar fejlesztéspolitika *hatékonyságának* javításához *integrálnia kellene* a fenti regionális gazdaságtani elméletekből azt, ami a megváltozott világban alkalmazható. Az állami beavatkozások területi koncentrációjával, a kritikus tömegek létrehozásával, az agglomerációs előnyök, a pozitív lokális externáliák kihasználásával erősíteni tudjuk a hatékonysági követelmények teljesítését. De a társadalmi és területi kohézió biztosítása érdekében mindezt úgy kell megvalósítanunk, hogy ne sérüljenek a társadalmi és a fenntarthatósági szempontok.

A két szempontrendszer együttes érvényesítése nem könnyű, hiszen területpolitikai axióma a hatékonyság és méltányosság közötti negatív „trade-off”, azaz adott időben és helyen csak egymás rovására növelhetők. A gyakorlatban a politikai választási lehetőségünk az *1. ábrán* szemléltetett A és B pontok közötti tartományban van. Ha a szűkösen rendelkezésre álló forrásainkat a gazdasági hatékonysági kritériumok alapján osztjuk meg a különböző területek/régiók és települések között, akkor a fejlettebb területeken és a nagyobb városokban kell azt koncentráltan befektetni. E stratégiát követik a klasszikus piaci szereplők. A közszférának méltányossági/szolidaritási célokat is teljesítenie kell, még annak tudatában is, hogy ha a hátrányos helyzetű elmaradott területeket, a kicsi, önmagukban versenyképtelen településeket támogatja, akkor csökken a források felhasználásának a hatékonysága, és a folyamatok önfenntartó képessége is kérdéses lehet. De napjaink aktuális kérdése éppen az, hogy miként tudnák mindkét kritériumrendszert együttesen érvényesíteni. Az EU számára is nagy kihívás a versenyképességről, a hatékonyság emeléséről szóló Lisszaboni Stratégia összeegyeztetése a göteborgi célokkal és a társadalmi-gazdasági-területi kohézióval. Az Unió vagy bármely ország úgy is elősegítheti a nagyobb növekedést és a több munkahely teremtését, hogy a kevésbé fejlett területeken, minden megfelelő potenciállal rendelkező településen új fejlődést generál, új munkahelyeket hoz létre. Ehhez a „pentagonon” kívül új globális integrációs zónákat kell kialakítani (pl. Közép-Európában) és revitalizálni kell a kis és közepes városok hálózatát. Magyarországon pedig területileg kiegyensúlyozottabb, többpólusú, a fenntarthatóság szempontjait is figyelembe vevő területpolitikát kell megvalósítunk (*1. ábrán* az alászínezett tartomány), azaz, ha a városok húzó erejére alapozva dinamizáljuk az elmaradott területek forrásait, akkor nemcsak a gazdasági összteljesítmény nő (több munkahely, nagyobb GDP), hanem egyúttal a társadalmi, a gazdasági és a területi kohéziót is erősítjük.



### 1. ÁBRA

*Területpolitikai választási lehetőségek tartománya*  
(Territory of Spatial Politics Chosing Possibilities)



Forrás: Saját szerkesztés.

### Hangsúlyváltás az Európai Unióban

A policentrizmus gondolatát már az 1950-es, 1960-as években megtaláljuk az európai országok településhálózat-fejlesztési gyakorlatában is. A francia „métropoles d'équilibre” koncepció a nemzeti szintű gazdasági kiegyenlítés és a főváros túlsúlyának a mérséklését tartalmazta. A holland városfejlesztési gyakorlat több nagyváros funkciómegosztására és kooperálására épít(ett). Svédország is átesett a közigazgatási reformon, lokális szinten koncentráltak, majd azok központi helyeire decentralizáltak állami funkciókat. És sorolhatnám a nemzeti politikákat. Az Európai Unióban a policentrikus fejlesztés az 1990-es években jelent meg. A Lipcsei Irányelvek (1994), majd a holland elnökség alatt kiadott ESDP első változata (*Noordwijk* 1997) már tartalmazza, mint területpolitikai célkitűzést. A potsdami hivatalos változatnak már fontos a politikai üzenete, bár részletes kifejtése nem történt meg. Az ESPON<sup>6</sup> program már explicit módon kutatja a policentrikus fejlődés sajátosságait

és lehetőségeit. A Lisszaboni Stratégia megvalósítása szükségyszerűen a városokra koncentrál, ahol ma már a hozzáadott érték több mint 90%-a termelődik. A CEMAT 2004-es rotterdami tanácskozásán kiemelték a városok szerepét a kohéziós politikában. Az Európai Parlament az „Európai Unió bővítésének városi vonatkozásairól” szóló jelentésében (EP 2005/0272) üdvözölte a városfejlesztés integrálását a kohéziós politikába és a hatókörébe tartozó alapok felhasználásába. 2005-ben a Bizottság egy munkaanyagot indított vitára „Kohéziós politika és a városok: a városok hozzájárulása a régiók növekedéséhez és a foglalkoztatási helyzethez” címmel. E dokumentumban nem csak a városok fontosságát hangsúlyozzák, hanem a teendőkre vonatkozó iránymutatásokat is megfogalmaznak! „A versenyképességgel kapcsolatos sok kérdés regionális és nemzeti ügy, amelyben gyakran a regionális fejlesztési ügynökségek vállalják a vezető szerepet. Azonban számos kérdésben a helyi hatóságoknak is fontos szerep juthat. ... A szóban forgó kérdésektől függően egyre inkább helyi vagy akár városrész szintű megközelítésre van szükség. ... A tagállamokat bátorítani kell arra, hogy a városi kérdések megoldására a Strukturális Alapok operatív programjainak keretében célzottan adjanak pénzeszközöket a városoknak. A partneri kapcsolat összes előnyének a kihasználása érdekében a városoknak kell a felelősöknek lenniük, beleértve az alprogramok tervezésének és megvalósításának a felelőségét is.”<sup>7</sup> Ennek megfelelően a Strukturális Alapokat szabályozó rendeletek lehetővé teszik, hogy a városokat érintő intézkedéseket helyi szintre delegálják. Mindezek eredményeként egyre kevesebbet halljuk a „régiónk Európája” szlogent és egyre nagyobb hangsúly helyeződik a versenyképesség erősítésének, a gazdasági növekedésnek a motorjaira, a városokra, a városrégiókra, azok policentrikus hálózataira.

A területfejlesztés, a területi tervezés nem EU Bizottsági hatáskör, de az ESDP-t mégis egyre többen érvényesítik a nemzeti területpolitikában, és az EU kohéziós politikája is egyre komolyabban veszi a területi dimenziót. Az Amszterdami Szerződésben megjelent és az alkotmánytervezetben is szereplő „területi kohézió” fogalma (gazdasági, társadalmi kohézió mellett a 3. elem) egyre inkább lefedi a mi szöhasználatunk szerinti területfejlesztést. A különböző területekre készült egységes politikák, tervek integrálni tudják a különböző (ágazati, funkcionális, területi) megközelítéseket, képesek kihasználni a lehetséges szinergiákat. Ameddig nem változik az uniós álláspont és szabályozás, addig elsősorban a nemzetállamok (területfejlesztésért felelős miniszterek) felelőssége, hogy miként kezelik az uniós és a hazai politikák térségi hatásait.

2005 májusában az Unió illetékes miniszterei elfogadták „Az Európai Unió területi helyzete és távlatai” (TSP) című dokumentum készítésének elveit.<sup>8</sup> Ennek alapján a tagállamok bevonásával 2007-re készül el a végleges anyag. Ez nem egyszerűen egy új ESDP lesz, hanem operatívabb iránymutatásokkal szándékozik segíteni a lisszaboni és göteborgi célok teljesítését. A TSP „scoping” dokumentumának (2005. III. és 13. o.) az első két prioritása a következő:

1. Az európai fejlődés motorjait jelentő agglomerációk, városok és városhálózatok térségi politikájának ösztönzése.

2. A város–vidék partnerség megszilárdítása és közérdekű szolgáltatások megfelelő szintjének biztosítása a kiegyensúlyozottabb területi fejlődés érdekében.

A TSP első nem hivatalos egyeztetési változatának<sup>9</sup> perspektívák kialakításáról szóló C fejezete az alábbiakat fogalmazza meg a városi régiók és nagyvárosok vonatkozásában (61. o.):

- Az európai magtérsegeken kívül számos olyan nagyvárosi térséget találunk, amelyeket meg kell erősíteni annak érdekében, hogy jobban kiaknázhassák a térségi potenciálokat és csökkenthessék a meglévő egyenlőtlenségeket, amely végső soron az európai térség harmonikusabb és policentrikusabb fejlődését segíti elő.
- A nagyvárosi térségeken kívül eső városok a növekedés motorjai, és mint ilyenek, fontos kisugárzó hatással bírnak környezetükre (a speciális funkciók nemzetközi központjaitól az általános szolgáltatásig és a vidéki fejlesztési pólusokig).
- A nagyvárosi és városi térségek akkor lehetnek erősebbek és versenykéesebbek, ha jobban koncentrálnak saját profiljuk fejlesztésére.
- A belső városi kihívásokat megfelelően kell kezelni, annak érdekében, hogy a negatív agglomerációs hatás ne gátolja a nagyvárosi és városi térségek helyi potenciáljainak kiaknázását, és ne csökkentse azok vonzerejét a befektetők és a lakosság szemében.

(Meg kell jegyeztem, hogy európai szintről nézve, az ESPON tipológiának megfelelően Magyarországon csak egy nagyvárosi térség van, Budapest és környéke.)

Ugyanebben a dokumentumban a vidéki sokszínűség fenntartásával kapcsolatos politikai megfontolásként az alábbiakat olvashatjuk:

- Európa jelentős része vidéki térség, és még mindig rengeteg ember él vidéken. Sajnos azonban az ilyen térségek aránytalanul kisebb GDP-t termelnek, ugyanis nem használják ki kellőképpen a helyi potenciálokat.
- A városi területekhez közel eső vidéki térségek népességgyarapodás és gazdasági fejlődés tekintetében profitálhatnak a közelségből, de egyúttal a városi terjeszkedésből és a városi és vidéki földhasználati igények ellentéteiből fakadó kihívásokkal is szembe kell nézniük.
- A távoli, vidéki térségeket a népességcsökkenés fenyegeti, és további veszély, hogy nem képesek az alapvető közszolgáltatások biztosítására.
- A vidéki térségekben egyre nő a forgalom, ugyanakkor a másodlagos hálózatok gyakran nem képesek a forgalom levezetésére, főleg az Európai Unió keleti felében.
- A növekvő energiaárak és az abból fakadó szállítási/közlekedési költségek elsősorban a vidéki térségeket érintik. Ugyanakkor éppen ezek a térségek használhatják ki jobban az alternatív energiaforrások adta lehetőségeket.
- Hosszú távon konfliktus léphet fel az élelmiszer-termelés és az alternatív energiaforrások termeléséhez szükséges földhasználat között.

- A vállalkozói kedv ösztönzése kedvezően hat a vidéki térségek gazdasági bázisának diverzifikációjára, a helyi hálózatok kiépítésére és a megfelelő kompetenciákkal rendelkező hatóságok megalakulására.

A magyar Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (2007–2013) tervezetéről az Európai Bizottsággal történt informális tárgyalásokon Brüsszel részéről hangsúlyozták, hogy minden ágazati beavatkozás, illetve operatív program esetében is meg kell jeleníteni annak területi/regionális dimenzióját! Azt is világossá tették, hogy *a regionális szintű megközelítés fókuszában is a városias területek vannak*, és az integrációnak kell rurális területekre irányulniuk (gazdasági diverzifikáció és a helyi közösségek támogatása). Megértéssel nyugtázták, hogy a regionális növekedési pólusok fontos szerepet kapnak a K+ F fejlesztésekben.

Összességében megállapítható, hogy a gazdasági szükségsszerűségekre hivatkozva egyre nagyobb szerepet kap a Lisszaboni Stratégia teljesítése, így e folyamat maga alá gyűri a kohéziós politikát és eszközrendszerét is. A Strukturális és Kohéziós Alapokat igénybevevő országokat és régiókat a támogatási rendszeren keresztül szabályozási eszközökkel „rákényszerítik” az új szempontok nemzeti politikákba (tervekbe) való illesztésére. A régiók szerepnövekedése megállt, és a városfejlesztési szempontokat integrálni kell a nemzeti és a regionális tervekbe. Az ESDP alapelveinek a lisszaboni célkitűzések tükrében való újragondolása várhatóan az alábbi stratégiai célkitűzéseket eredményezik:

- A hangsúly a policentrikus városfejlesztésre helyeződik, amely elsősorban a fejlődési potenciálokkal rendelkező városok és hálózataik fejlesztését jelenti.
- Biztosítani kell a központok elérhetőségét és javítani kell a térségi integrációt.
- Fenntartható város–vidék kapcsolatot kell kialakítani és erősíteni.

Fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy a gazdasági növekedés, a munkahelyteremtés is sikeresebb lehet, ha Európa kihasználja a különböző terület egységek (pl. Közép-Európa, Délkelet-Európa stb.) országok sajátosságait és igényeit. Több monocentrikus országban csak úgy valósítható meg a policentrikus fejlesztés, az ország egésze csak úgy képes hozzájárulni a közös célok teljesítéséhez, ha nem csak az európai nagyvárosokat vonjuk be e folyamatba, hanem *a nemzeti/nemzetközi funkciókat betölteni képes közepes és kisvárosok*, azok hálózatai is jelentős szerepet kapnak, és ezzel egy időben sikertől megoldania a rurális térségek integrációját!

### *Mozaikok a magyar előtörténetből*

Sokan sokáig nem választották el a területi és a települési megközelítést. Az elmúlt száz évben a városokat és azok területi/regionális funkcióit általában együtt értelmezték, a városias centrumokat és a hozzá tartozó vidéket együtt kezelték. Sőt, gyakran ha bármilyen szintű területi felosztásban gondolkodtak, akkor először a központokat keresték meg, majd a hozzájuk tartozó területet. Mindig azoknak az országrészeknek, azoknak a körzeteknek a lehatárolása, hovatartozása okozott gondot, azokról folyt vita, ahol nem volt megfelelő súlyú központi település. Megfelelő köz-

ponti hely nélkül ide-oda kallódtak területek. Minden vidéknek legyen városa, fogalmazta meg *Erdei* (1939/74). Gyakran még az országrész megjelölése is a központi város nevét viselte: miskolci, debreceni, szegedi körzet/régió stb. A nagyrégiók központjai között Budapesten kívül *mindig ott volt az „öt nagy”*, és csak arról folytak viták, hogy ki kell-e egészíteni a kört, és mely városokkal. Ugyanazok az országrészek (megyék) hovatartozása és a városok megnevezése volt bizonytalan, mint ma. Több vitában, koncepcióban és tervben Nyugat-Magyarországon Nagykanizsa vagy Szombathely merült fel és Belső-Magyarországon Székesfehérvár és Szolnok. De ezek kapcsán soha nem alakult ki olyan konszenzus, mint az öt nagyváros esetében.

A két világháború között például *Hantos* (1931) hét régiót jelölt ki az általa „természetesnek” nevezett központokkal (Budapest, Győr, Szombathely, Pécs, Szeged, Debrecen és Miskolc). *Erdei* a II. világháborút megelőzően a városok fejlesztését hangsúlyozta, és kitüntetett szerepet szánt a regionális központoknak.

1958-ban egy kormányhatározat (2030/1958. IV. 15.) alapján a tervezést kilenc nagy régióban és azokon belül a városi vonzáskörzetekben képzelték el. Régióközpont a fővároson és az öt kiemelt nagyvároson kívül Székesfehérvár, Nagykanizsa és Szolnok volt.

1963-ra elkészült a VÁTI-ban az ország első átfogó területi terve. Ezt 1965-ben adták közre *Magyarország Településhálózat-fejlesztési Tanulmányterve* címen. A tanulmány három központi (budapesti, szolnoki és székesfehérvári) és hat periférikus régiót (miskolci, debreceni, szegedi, pécsi, nagykanizsai, és győri) jelölt ki. A szakmai és társadalmi vita alapján az eredeti terv módosításra került, és 1968-ra készült el az újabb változat, amelyet *Országos Településhálózat-fejlesztési Keret-tervnek* neveztek el.

*Erdei* (1931/1971) a települések, a városok rendszerét egy csillagászati hasonlattal érzékeltette. A világ településrendszere a csillagrendszerhez, az országoké a naprendszerhez hasonlít. Magyarország „napja” a főváros, főbolygóí az öt nagyváros. Ezek a vidéki nagyvárosok ellenpólusoknak vagy melléknapoknak is tekinthetők. A többi vidéki város ezek albolygóí, és azok *vonzáskörzetében* helyezkednek el az egyéb települések, a holdak. E leírásban például Szeged „ellenpólus-város, melléknap, dél-alföldi főbolygó vagy Dél-Alföld regionális szerepkörű városa – mindegy, hogyan nevezzük, ezek értelme lényegében ugyanaz: ezen a nagyobb területen központi hely, és a vonzáskörzetében tartja szélesebb vidékét” (*Erdei* 1971, 19). Szeged körül négy különböző nagyságú vonzáskörzetet különböztetett meg: közvetlen városkörnyék, járás (ma kistérség), megye és országrész/régió (három megye). E rendszerben Szeged napja/fővárosa Budapest, és azonos szintű szomszédos bolygója/városa Debrecen és Pécs felsőfokú központok. Szegedhez hasonlóan elemezte az „albolygókat” (Hódmezővásárhely, Szentes, Makó és Csongrád) és azok egyedi tereit, vonzáskörzeteit. Vizsgálatainak tanulságait az alábbi következtetésekben foglalta össze:

- Minden település, településrendszer *egyedi*, a történelem egy-egy *konkrét* darabja.
- Ezek az egyedi esetek *általános* törvényszerűségek alá esnek.

- Időről időre fel kell oldanunk azt az *ellentmondást*, hogy a településrendszert nem lehet sémákba szorítani, de a normális működés érdekében mégis kategóriákat kell alkotnunk. „Kétszeres izgalom vár tehát arra, aki belemerül egy-egy adott terület történelmi valóságába. Érzékelheti a konkrét egyedi jelenségek különleges ízét, színeit és izgalmas érdekes kombinációit; ugyanakkor mindezek mögött általánosan ható törvényszerűségek érvényesülését foghatja fel” (Erdei 1971, 25).

Többek között e gondolatok formalizálására és gyakorlatba való átültetésére vállalkoztak a politikusok és a tervezők 1971-ben, amikor megalkották a területfejlesztés irányelveiről (1006/1971. [III. 16.] Korm. hat.) és az Ország Településhálózat Fejlesztési Koncepciójáról (1007/1971. [III. 16.] Korm. hat.) szóló kormányrendeleteket. A településhierarchiának megfelelően öt kategória fejlesztésére határoztak meg irányelveket:

1. *Budapest*: A főváros túlfejlett, ebből következően át kell tekinteni a további fejlesztését és szelektív iparfejlesztésre kell törekedni.
2. *Nagyvárosok*: Olyan fejlesztési súlypontokat kell kijelölni, ahová a fejlett technikát telepíteni lehet.
3. *Kis- és középvárosok*: A növekedés infrastrukturális feltételeit kell megteremteni.
4. *Faluhálózat*: A településhálózatnak igazodni kell a mezőgazdaság csökkenő foglalkoztatásához. Ki kell jelölni a centrumközségeket.
5. *Tanyavilág*: megszűnését sem siettetni, sem lassítani nem szabad.

Az 1971-es OTK a településeket az *elvárt központi funkcióik* (szolgáltatások) szerint sorolta hierarchikus rendbe, ami előre vetítette a központok fejlesztésére, a hiányzó kapacitások pótlására irányuló fejlesztéspolitikát és gyakorlatot.

a) *országos központ* (népessége az agglomerációval együtt 2,6–2,8 millió fő);

b) *felsőfokú központ*

- kiemelt felsőfokú központ (150–300 ezer, vonzáskörzetükkel együtt 1,0–1,5 millió fő),
- felsőfokú központ (80–150 ezer, vonzáskörzetükkel 400–600 ezer fő),
- részleges felsőfokú központ 50–60 ezer, vonzáskörzetükkel 150–400 ezer fő,

c) *középfokú központ* (20–40 ezer, vonzáskörzetükkel 50–120 ezer fő);

- részleges középfokú központ: (8–15 ezer, vonzáskörzetükkel 20–25 ezer fő),

d) *alsófokú központ*

- kiemelt alsófokú központ (5–10 ezer, vonzáskörzetükkel 10–15 ezer fő),
- alsófokú központ (3–4 ezer, vonzáskörzetükkel 5–6 ezer fő)
- részleges alsófokú központ (1–2 ezer, vonzáskörzetükkel 2–3 ezer fő)

e) *egyéb települések*.

A főváros és az öt kiemelt felsőfokú központ körül hat tervezési gazdasági körzet/régiót is kialakítottak, de az ezekre megkezdett tervezést 1973-ban abbahagyták.

Az 1971-es OTK – kétségtelen erőnei ellenére<sup>10</sup> – rengeteg vitát váltott ki. Ezek elsődleges oka az volt, hogy a terv eredeti szándékával ellentétben a lobbyszások hivatkozási alapjává vált. Ráadásul a szűkös forrásokból először a magasabb szinten hiányzó intézményeket kezdték pótolni, így „felláztak” az alsóbb szinteken élők, mert joggal féltek attól, hogy számukra már nem marad megszerezhető fejlesztési forrás. Ugyancsak sokan kifogásolták az erős vertikális hierarchiát, a fentről lefelé logikát/gondolkodást. A mai vitákon sokan érezhetik úgy, mintha ugyanazok az érvek és ellenérvek hangoznának el, mint harminc évvel ezelőtt.

Részben az 1971-es OTK hibáinak korrigálását tűzte ki célul az 1979 és 1982 között készült *Országos Területrendezési Terv (OTT)*. Ebben oldani kívánták a merev vertikális hierarchiát, urbanizációs tengelyeket jelöltek ki, az egyéb településeket a településhálózat alapjaiként kezelték, megszüntették a merev népességekategóriákat stb. A sokkötetes munka megyei és minisztériumi egyeztetését megkezdték, de jóváhagyásra, elfogadásra sosem került. A munka egyetlen kézzelfogható eredménye egy minisztertanácsi határozat volt (1018/1981. VI. 19.), amely az 1971-es OTK leginkább kifogásolt elemeit módosította.

1985-ben az Országgyűlés határozatot hozott (12/1980–1985.) a terület és településfejlesztés hosszú távú irányelveiről. A határozatban foglalt viszonylag korszerű elvek gyakorlati érvényesítése nem történt meg.

Magyarországon a rendszerváltást követően a területpolitika meghatározó szemléleti alapja a területi/regionális<sup>11</sup> megközelítés volt. Ezen belül a rurális/vidéki területek kerültek kiemelésre, és ezek fejlesztése nagyobb hangsúlyt kapott, mint az urbánus/városias területeké. A gyakorlatban a tervezés, a források elosztása felülről lefelé történt, és a lentől felfelé irányt a konkrét (ágazati) projektek gyűjtése és centralizált szelektálása jelentette. Így az országos/nemzeti területpolitikában „elvesztek” a települések, a városok. Az elmúlt 16 évben nem volt és még ma sincs kormányzati városhálózat-fejlesztési politika és gyakorlat. Ennek okai többek között:

- Az uniós integráció „main stream”-mé emelte a regionalizmust és a Közös Agrárpolitika reformkísérletei, valamint a magyar agrárium központi irányításának kiüresedése felértékelte a vidékfejlesztést.
- A kilencvenes évek elejétől a hazai szakma (beleértve az MTA RKK-t is) a régiók és a kistérségek szükségszerű kialakítására és megerősítésére koncentrált.
- Az önkormányzati törvényből adódóan sokan a településfejlesztést kizárólag önkormányzati hatáskörnek tekintették. Az önkormányzatok örködték önállóságuk, „döntési szabadságuk” megőrzése felett. Bár e szabadság csak jelképes (volt), mert a források csaknem egésze a működtetésre, a fenntartásra ment el, és strukturális lépésekre, fejlesztésekre jó esetben is csak a saját vágyon eladásából jutott.
- A területfejlesztés téves értelmezése és szabályozása. Még ma is sokszor találkozhatunk – szerintem téves – szemlélettel, miszerint a településfejlesztés a területfejlesztés komplementere.<sup>12</sup> Az 1996. évi területfejlesztési törvény kivette a területfejlesztés hatásköréből a településfejlesztést,<sup>13</sup> így hatályos törvényi szabályozás alapján készült dokumentumok (konceptciók, stratégiák,

rendezési tervek) nem foglalkoztak vagy csak érintőlegesen a településhálózattal, a településfejlesztéssel.

- Kompetens és cselekvőképes központi intézmény hiánya. A minisztériumi, hivatali struktúrából hiányzott a város (hálózat)fejlesztésért felelős intézmény. 1990-től 2006-ig a településfejlesztés a Belügyminisztérium hatáskörébe tartozott, amely nem „fejlesztési típusú és orientáltságú” tárca volt. A hatáskörmegosztás status quójának megfelelően a területfejlesztésért felelős intézményekben sem volt a településfejlesztésért (városfejlesztésért, falufejlesztésért) felelős szervezeti egység (főosztály, osztály).
- A rendszerváltást követően a falvak városellenes hangulata<sup>14</sup> és a városok befelé fordulása.

Az 1998-as Országos Területfejlesztési Koncepció (OGY–határozat) alig foglalkozott a városfejlesztéssel. A policentrikus városfejlesztés, mint központi politikai opció csupán jelzésszerűen szerepel a dokumentumokban. A határozatban megfogalmazott irányelvek között találhatjuk az erre vonatkozó utalást: „a túlzott Budapest központú térszerkezet oldása a növekedésre alkalmas központok fejlesztésével”. E tétel kifejtésére (a központok nevesítésére stb.) és az ebből eredő gyakorlati teendők megfogalmazására nem került sor. Fejlesztési célokat és prioritásokat döntő mértékben térségtípusonként (hátrányos helyzetű, ipari szerkezetátalakítással érintett térségek stb.) és ágazatonként (környezetvédelem, idegenforgalom stb.) jelölte ki. Az OGY határozat bővebb háttéranyaga is csak minimálisan érinti a városfejlesztést.<sup>15</sup>

Az új, 2005-ben elfogadott OTK (97/2005. OGY–határozat) esetében már javult a helyzet, a dokumentum egyaránt tükröz térségi és településhálózat-fejlesztési szemléletet is. A 2013-ig megfogalmazott országos célok között szerepel a „versenyképes budapesti metropolisz-térség” és a „régiókat dinamizáló fejlesztési pólusok megerősítése és a városhálózati kapcsolatrendszer fejlesztése”. Az OGY határozat *melléklete* már tartalmaz koncepcionális térképet is a regionális pólusokról és tengelyekről. Ugyancsak a mellékletben már találunk a városokra vonatkozó részcélokat is.

A parlament által határozati formában elfogadott dokumentumok fejlesztő ereje, szabályozási, előíró státusza kétséges,<sup>16</sup> és hatásuk is lényegesen elmarad az 1971-es elődjüktől. Egyrészt nem kötelez senkit semmire, így irányelvszerű, másrészt nagyon szűkszavú. Mindkét OGY–határozat háttéranyaga/melléklete lényegesen bővebb, de az ebben foglaltak csak az értelmezést segítik vagy legfeljebb „jó tanácsokat ad”. Ezért fontos, hogy azok miként épülnek be az egyéb fejlesztéspolitikai dokumentumba. De lényegi hiányossága mindkét OTK-nak, hogy egyik sem vállalja fel a regionális központok és növekedési pólusok megnevezését és azok „koncentrált” fejlesztését.

A II. NFT (NSRK) tervezete alapján az alábbi fő megállapításokat tehetjük:

- Az OTK-ra és az OFK-ra alapozva kísérletet tesz a regionális és a településhálózati megközelítés integrálására, de azt nem viszi következetesen végig a terven.
- A policentrikus városfejlesztés nem explicit és következetes fejlesztési irány.



- Nem kerülnek hangsúlyosan megnevezésre a támogatásra szoruló elmaradott szerkezetátalakítással küzdő területek és a növekedési potenciállal rendelkező területek és városok, amelyek hajtóerői lehetnek a fejlődésnek.
- A végrehajtás intézményrendszere a végtelékig centralizált, nem szolgálja a regionalizációt és nem erősíti a nagyvárosok önállóságát.

### *Az új („retro”) területpolitika lehetséges alapelvei*

Divat a „retro”, a hatvanas hetvenes évek dizájnja, az öltözködésben, a lakberendezésben, a zenében stb.. A területpolitikában is újra napirendre kerülnek korábbi kérdések, de nem divatból, hanem mert mind a mai napig nem adtunk korrekt választ a felvetett kérdésekre, alaptalanul feledésbe merültek időtálló elvek, megállapítások, és múlandó politikai megfontolások felülírták a „józan ész”-t. Így nem csoda, hogy *Bibó* hetvenes években írt szavai igencsak aktuálisak: „Magyarországon e pillanatban a településhálózat s benne a városhálózat fejlesztése elsőrendű fontosságúnak és aktuálisnak tekintett jelentős kérdés .... Csupán annyi történt, hogy a legutóbbi években mind nagyobb mértékben érezhetővé vált az országos tervezés számára a megyénél nagyobb egységek szükségessége...” (*Bibó* 1986, 143).

Számos régi és egyben nagyon is aktuális területpolitikai kérdésre kell választ adnunk. Újra kell értékelni a területfejlesztés „hatáskörét és feladatait” és vissza kell állítanunk a belső egyensúlyát. A lisszaboni célok teljesítését a jövőben is ki kell egészíteni „hagyományos” területi törekvésekkel, hiszen az elmaradott térségekben a versenyképesség megteremtésének az alapja a felzárkóztatás, tehát a hatékonysági kritériumok teljesíthetőségéhez szolidaritási alapon meg kell teremteni a szükséges előfeltételeket. A régiók és a kistérségek közötti különbségek mérséklésének is kulcsszereplői a városok, a városrégiók. A különböző területi szintek között világos *feladat- és funkciómegosztást* kell kialakítani, ami decentralizációval és az alsóbb szintekről az állam kivonulásával kell járnia. Újra kellene *szintetizálni* a városfejlesztési és a regionális fejlesztési modelleket és új minőségű területpolitikát, területfejlesztési logikát kellene alkalmazni, amelyben a városoknak kiemelkedő szerepük van.

A megújuló *gazdaságpolitika területi elvei* többek között az alábbiak lehetnek:

- Az adminisztratív megyék és régiók gazdaságilag nagyon heterogének, a klaszterképzéshez, a gazdasági kooperációkhoz túl merev egységek. Az állandóan változó területi egységekre kiterjedő gazdasági folyamatok is a nyitott terrek csomópontjaiból irányíthatók, a hálózatszerű működés onnan szervezhető.
- *A gazdaságpolitikának a fejlődés hajtóerőire, a (gazdasági) pólusokra kell koncentrálni.* Ma az elsődleges fejlesztő erő a tudás, az innovációk (K+F, egyetemek, IKT-szektor stb.), amelyek termelésében és terjesztésében a városoknak (nem csak régióközpontoknak) döntő szerepük van.
- A versenyképesség javítása, a versenyszabályok betartása és a korrupció elkerülése érdekében, nem az egyes vállalatokat, konkrét szereplőket kell/lehet támogatni, hanem a minden piaci szereplő számára elérhető gazdasági környezetet,

miliőt kell fejleszteni. A közszféra *elsődleges beavatkozási területe* a pozitív külső hatások lehetővé tétele és a negatív externáliák esélyének csökkentése.

- *Kritikus tömeget* kell létrehozni, megfelelő nagyságrendű csomópontok hálózatát kell kiépíteni, amely területileg koncentrált fejlesztést jelent.
- Mindebből az következik, hogy az állami gazdaságpolitikának a fejlődési potenciállal rendelkező központokat/városokat kell fejleszteni, és elő kell segíteni, hogy a városokból (a gazdasági pólusokból, centrumokból) kiinduló növekedés/innováció a piaci kapcsolatokon keresztül hasson a térségükre.

Az új/retro területpolitika alapelveinek a következőket javaslom:

- A térszerkezet építő kövei, a fejlesztéspolitika alapegységei a funkcionális városi körzetek, a városrégiók. Elő kell segíteni, hogy a „központi helyek” (gazdaságilag) integrálni tudják körzetük/régiójuk településeit.
- A központok/városok kiemelt fejlesztésével párhuzamosan az elérhetőséget is biztosítani kell, ezért az elérhetőség, vagy szélesebb értelemben az információhoz, szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítása ugyanazon politika másik oldala.
- Budapestet az európai metropoliszhálózatban és a Kárpát-medencében betöltendő szerepkörének megfelelően kell fejleszteni. A főváros országon belüli dominanciájának mérséklése, a zsúfoltságának elkerülése érdekében policentrikus területpolitikát kell folytatni, ki kell jelölni a regionális központokat és alkalmassá kell tenni őket regionális feladataik ellátására, és erősíteni kell a városhálózat többi elemét is. Budapest is csak úgy lesz képes nemzetközi szerepkörét betölteni, ha fejlődő ország fővárosa és erős városhálózatra támaszkodhat.
- A regionális központok Magyarországon periférikus fekvésűek, de ez alkalmassá teheti azokat nemzetközi szerepkör betöltésére. Az európai léptékben kis tömegűből, korlátozott kiterjedésű vonzáskörzetükből fakadó hátrányukat néhány funkciójuk erőteljes fejlesztésével, országos, esetleg nemzetközi jelentőségűvé tételével lehet részben ellensúlyozni. Ha központi támogatásokkal nem lesznek képesek e települések lépéselőnyre szert tenni, akkor a határ túloldalán lévő jelentős városok dominanciája fog érvényesülni.
- *Új város és vidéke (körzete/régiója) modell kialakítása* szükséges: a rurbanizációt kell támogatni, a falvakat a térségi funkciómegosztásba kell integrálni.
- A központi államigazgatásban ki kell alakítani a városfejlesztési politika és fejlesztés gazdáját. Egy szervezeti egységbe kell integrálni a településfejlesztést és -rendezést. A területfejlesztési döntési mechanizmusokban is súlyuknak megfelelő szerepet kell hogy kapjanak a városok.
- Az NSRF (ÚMP) alapvető területi dimenziója, célterülete a régió, de meghatározó elemévé kell tenni a policentrikus városfejlesztést is. Feladat a városfejlesztés explicit megjelenítése az OP-kban és a majdan készülő akciótervekben. A fontosabb magyar (nagy)városi programokat is be kell integ-

*rálni a nemzeti fejlesztési programokba, és a városi hatóságokat közvetlenül be kell vonni a lebonyolításba (pl. közreműködő szervezetek)!*

- Erősíteni kell a területi és településhálózati megközelítés integrálását.
- A városokra alapozott új területpolitika megvalósítására összehangolt cselekvésre, intézkedéscsomagra van szükség. Az OTK-ban és az uniós tervekben megfogalmazott városi feladatok teljesítésére új működési szervezeti modellt kell kialakítani.
- A területfejlesztési és -rendezési dokumentumokba integrálni kell a településfejlesztést és a településhálózat-fejlesztést. Ez utóbbi – az új város–falu kapcsolatnak megfelelően – döntően központi/városi feladatok fejlesztését jelenti.
- Magyarországon hiányoznak azok a városok, amelyek az európai mércével közepes (300–600 ezres) városok hálójához tartoznak. Ennek ellenére azokat a funkciókat, amelyeket ezek a városok ellátnak, valamelyik településnek, településeknek teljesíteniük kell. Azon funkciókat, amelyek ellátása egy szervezetben a leghatékonyabb, azokat a továbbiakban is Budapesten célszerű teljesíteni, azokat, amelyek ellátása igényli a földrajzi közelséget és 1–2 millió fő ellátása adja a gazdaságos teljesítés alapját a regionális központokba, a 3–400 ezres feladatok ellátását a nagyvárosokba kell koncentrálni. A különböző szintű régiók erősítése szorosan összefügg a központi települések megerősítésével.
- A vidék sajátosságaira figyelemmel (pl. aprófalvas vagy tanyás térség) fent kell tartani speciális támogatási lehetőségeket
  - a gazdasági diverzifikáció előmozdítására, a foglalkoztatási lehetőségek bővítésére,
  - az agrárium fejlesztésére,
  - a másol igénybeveendő szolgáltatások, a munkalehetőségek elérhetőségének javítására,
  - a környezet állapotának fenntartására és javítására,
  - az életminőség javítására,
  - a tartós válságkezelésre.

### Jegyzetek

<sup>1</sup> A területi tudományokban a helyi (lokális) és a nemzeti szint közötti területegységeket régióknak nevezzük.

<sup>2</sup> A görög eredetű poli- előtag jelentése sok-, több-, az összetettségre utal.

<sup>3</sup> Emlékezzünk csak az 1971-es OTK-t követő vitára. Nem mindegy, hogy a legkisebb, a legkevesebb funkciót ellátó települések „egyéb” vagy „alapfokú” minősítést/megnevezést kapnak.

<sup>4</sup> Könyvének első kiadása az 1890-es években jelent meg.

<sup>5</sup> Sajnálatos, hogy ma Magyarországon egy város, kistérség, megye sem fogalmazza meg a reindustrializáció szükségességét.

<sup>6</sup> Európai területi tervezési és megfigyelő hálózat.

<sup>7</sup> Commission Staff Working Paper. Cohesion Policy and cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions. 19–20. o.

- <sup>8</sup> The Territorial State and perspectives of the European Union Document. Towards a stronger European territorial cohesion in the light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions. Scoping document and Summary of political messages. 2005. May. 20/21, Luxembourg.
- <sup>9</sup> The Territorial State and perspectives of the European Union Document. Towards a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions. First Draft, 2006. június 6., Luxembourg.
- <sup>10</sup> A városiányos területeken városok alakultak ki, meghatározta azokat a központi helyeket, amelyek nem tudják ellátni a megkívánt funkciókat stb.
- <sup>11</sup> Térudományi értelemben a nemzeti és a helyi szint közötti téregységek regionálisak.
- <sup>12</sup> Hasonló tévedés történt, amikor a területfejlesztésért felelős intézményt Magyar Terület és Regionális Fejlesztési Hivatalnak keresztelték el. Az elnevezés azt sugallta, hogy a regionális fejlesztés nem tartozik a területfejlesztés hatókörébe. E csorbát küszöbölte ki az Országos Területfejlesztési Hivatallá való átkeresztelés.
- <sup>13</sup> 1996. évi XXI. törvény: 1. § (3) A településfejlesztésre és a településrendezésre külön törvény vonatkozik.
- <sup>14</sup> Számos olyan önkéntes kistérségi társulás alakult, amelyből kimaradt a centrum, a központi hely, a város. Sokan a várossal szembeni érdekérvényesítésben látták lehetőségeik növelését. A helyzet éppen ezzel ellentétben, az elérhető város fejlődése meghatározó a kisebb települések számára.
- <sup>15</sup> A 177 oldalas háttéranyag körülbelül 5 oldalon foglalkozik a városokkal és a több mint 60 térkép egyike sem modellezi vagy koncepciója a városhálózatot.
- <sup>16</sup> E határozatok tartalmától már azok elfogadását követően is több tárcavélemény eltért. Az NSRK (2007–2013) készítésére sem tartják meghatározónak.

### Irodalom

- Bibó I. (1986) Közigazgatási területrendezés és az 1971-es településhálózat-fejlesztési koncepció. – Bibó I. (1986) *Válogatott Művek*. III. kötet 140–294. o.
- Boudville, J.R. (1966) *Problems of Regional Economic Planning*. Edinburgh.
- Christaller, W. (1933) *Die zentralen Orte in Süddeutschland*. Jena, Gustav Fisher Verlag.
- Erdei F. (1939/1974) *Magyar város*. (Hasonmás kiadás). Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Erdei F. (1931/1971) *Város és vidék*. Szépirodalmi Könyvkiadó, Budapest.
- Hantos Gy. (1931) *A magyar közigazgatás területi alapjai*. Budapest.
- Krugman, P. (1991) *Geography and Trade*. MTI Press, Cambridge.
- Marshall, A. (1920) *Principles of Economics*. Macmillan, London.
- Myrdal, G. (1957) *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. London.
- Porter, M.E. (1990) *The Competitive Advantage of Nations*. The Free Press, New York.
- Pottier, P. (1963) Axes de communication et développement économique. – *Revue Economique*. 14. 58–132. o.
- Perroux, F. (1955) Note sur la notion de pôle de croissance. – *Économie Appliquée*. 1–2.

## CONCEPTIONAL ESTABLISHMENT OF TOWN BASED REGIONAL POLITICS

### LÁSZLÓ FARAGÓ

In this study I aim to write what can be the already known but forgotten bases of renewed (actually „retro”) regional politics —. How can city-village categories be integrated and what are the regional economical bases of city oriented development policies. After that I summarize the changes of EU regional politics concerning our topic. By describing Hungarian history of this topic I aim to show that these questions are not new ones, we have to give 21<sup>st</sup> century answers to historical debts. New thing in „retro” regional development policy is the policentral development based on city regions; what integrates rural places in a new way and recreates the old city-village dichotomy. Concentrated decentralization must be helped by correcting accessibility.